

中国审计学会2015年度 合作课题研究报告选编

◆中国审计学会 / 编



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

中国审计学会2015年度 合作课题研究报告选编

◆中国审计学会 / 编



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

中国审计学会 2015 年度合作课题研究报告选编 / 中国审计学会编. —北京: 中国时代经济出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5119 - 2623 - 4

I. ①中… II. ①中… III. ①审计 - 研究报告 - 汇编 - 中国 - 2015 IV. ①F239. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 229311 号

书 名: 中国审计学会 2015 年度合作课题研究报告选编
作 者: 中国审计学会

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010) 63508271 63508273

传 真: (010) 63508274 63508284

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: sdjj1116@163.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 398 千字

印 张: 26

版 次: 2016 年 11 月第 1 版

印 次: 2016 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5119 - 2623 - 4

定 价: 76.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

前 言

为进一步整合资源，充分发挥省级审计学会和特派办理论研究会等单位会员的作用，多层面地深入开展审计理论研究，2015年度中国审计学会与天津、浙江、安徽、江西、山东、湖北、湖南、广东、甘肃、大连、宁波等11省市审计学会和审计署哈尔滨、上海、南京、长沙、广州、成都等6个特派办理论研究会合作进行了审计全覆盖课题研究；与上海、江苏、福建、河南、海南、重庆、贵州等7省市审计学会和审计署济南、西安、兰州等3个特派办理论研究会合作进行了财政决算草案审计课题研究。

上述合作研究课题完成后，中国审计学会秘书处组织了上述两个课题研究成果的交流。为了推动课题研究成果在更大范围的宣传和推广，我们从中选出17份课题研究报告汇编成书，其中包括：审计全覆盖课题的研究报告10份，主要围绕目前审计全覆盖实践中的问题，以及下一步完善的路径进行了深入研究；财政决算草案审计课题的研究报告7份，主要围绕审计机关决算草案审计工作的现状和问题、如何按照预算法的要求开展决算草案审计、决算草案审计的目标和方式等进行了深入研究。

在汇编过程中，我们对原课题研究报告中的一些格式和表述方式做了修改。不妥之处，请批评指正。

中国审计学会秘书处

2016年8月18日

目 录

国家审计监督全覆盖途径探究

审计署上海特派办理论研究会课题组

一、当前推进审计监督全覆盖中存在的主要问题和原因分析	(3)
二、实践审计监督全覆盖的主要途径	(6)
三、审计监督全覆盖的实现方式	(18)
四、推进审计监督全覆盖的对策和建议	(24)
参考文献	(31)

基于审计实务的审计全覆盖路径研究

审计署南京特派办理论研究会课题组

前言	(35)
一、审计全覆盖面临的突出问题	(35)
二、实现审计全覆盖的路径和方法	(38)
三、结语	(47)
参考文献	(48)

审计全覆盖问题研究

审计署广州特派办理论研究会课题组

一、审计全覆盖内涵及现状分析	(51)
二、全覆盖要求下的审计计划优化研究	(54)
三、审计全覆盖组织方式和技术方法探索	(59)
四、实现审计全覆盖的路径展望	(69)
参考文献	(72)

审计全覆盖研究

审计署长沙特派办理论研究会课题组

一、审计全覆盖的概念解析	(76)
二、审计全覆盖的现状和问题	(78)
三、推动审计全覆盖的具体建议	(84)
四、审计全覆盖实例研究——海关联网审计	(94)
参考文献	(105)

新常态下推进审计监督全覆盖研究

浙江省审计学会课题组

一、适应新常态 推进审计监督全覆盖	(108)
二、审计覆盖现状及原因分析	(112)
三、“资金+权力+政策”三位一体构建审计全覆盖网络	(116)
四、推进审计全覆盖的现实举措	(123)
参考文献	(132)

推进审计全覆盖路径研究

——基于安徽省审计全覆盖的实践

安徽省审计学会课题组

一、审计全覆盖的内涵及必要性	(135)
二、安徽省推进审计全覆盖的探索实践	(138)
三、以创新推进审计全覆盖	(148)
参考文献	(161)

关于改进审计计划和组织方式 推进审计全覆盖的研究

——基于江西省审计现状的研究

江西省审计学会课题组

绪论	(165)
一、审计全覆盖概述	(166)
二、审计覆盖的现状	(169)
三、审计全覆盖所面临的困难	(172)
四、江西省改进审计计划的做法及策略	(175)
五、江西省改进组织实施方式的做法及策略	(177)
六、结论与建议	(179)
参考文献	(181)

审计监督全覆盖研究

山东省审计学会课题组

一、审计监督全覆盖的现状	(184)
--------------------	-------

二、审计监督全覆盖的影响因素及原因分析	(188)
三、推进审计监督全覆盖的对策和建议	(191)
参考文献	(198)

实行审计全覆盖的主要路径研究

湖北省审计学会课题组

一、近年来探索实行审计全覆盖的基本做法	(202)
二、新时期对实行审计全覆盖提出了新要求	(209)
三、进一步实行审计全覆盖的主要路径	(214)
参考文献	(223)

审计监督全覆盖研究

——以甘肃省为例

甘肃省审计学会课题组

一、甘肃省审计监督全覆盖的领域	(227)
二、甘肃省实施审计监督全覆盖的主要管理措施	(236)
三、审计监督全覆盖面临的矛盾与困难	(239)
四、实现审计监督全覆盖的路径选择	(242)
五、加速协调审计监督全覆盖的五大关系	(252)
六、总结	(254)
参考文献	(257)

财政决算草案审计研究

审计署济南特派办理论研究会课题组

引言	(261)
一、财政决算草案审计的界定	(262)
二、财政决算草案审计的目标与重点内容	(263)
三、财政决算草案审计面临的问题	(266)
四、做好财政决算草案审计的政策建议	(269)
五、审计署济南特派办决算草案审计经验做法	(271)
参考文献	(279)

财政决算草案审计研究

审计署西安特派办理论研究会课题组

一、研究背景	(282)
二、财政决算草案审计现状与问题	(283)
三、国外预算监督制度经验借鉴	(286)
四、财政决算草案审计思路	(289)
参考文献	(298)

财政决算草案审计研究

上海市审计学会课题组

一、本课题的研究对象释义及概念辨析	(301)
二、财政决算草案审计的现状及面临的困难	(308)

三、财政决算草案审计实施模式研究	(315)
四、探索开展财政决算草案审计的建议	(321)
参考文献	(327)

财政决算草案审计研究

江苏省审计学会课题组

一、工作和文献简要回顾	(330)
二、财政决算草案审计的含义及价值定位	(333)
三、开展财政决算草案审计的途径	(335)
参考文献	(349)

政府决算草案审计研究

福建省审计学会课题组

引言	(352)
一、政府决算草案审计存在的主要问题	(352)
二、加强和完善政府决算草案审计的建议	(355)
参考文献	(361)

部门决算草案审计研究

海南省审计学会课题组

一、部门决算草案审计的现状和初步成效	(364)
二、当前财政管理体制改对决算草案审计的影响	(374)
三、新常态形势下决算草案审计的目标和重点	(378)
参考文献	(386)

财政决算草案审计的内容与方法

重庆市审计学会课题组

引言	(389)
一、文献综述	(390)
二、财政决算草案审计的内涵与目标	(392)
三、决算草案审计的内容与重点	(395)
四、决算草案审计的思路与方法	(398)
参考文献	(403)

国家审计监督全覆盖途径探究

审计署上海特派办理论研究会课题组

课题组组长：倪巍洲

课题组成员：杨建荣 史吉乾 董学成 潘祈国
李玉格 李 贺

【摘要】 《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及相关配套文件，明确要求保障审计机关依法独立行使审计监督权，建立对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行的审计监督全覆盖。当前审计监督仍面临着审计资源与被审计对象不均衡、存在监督盲区，上下级审计机关协同作战不成熟、缺乏成熟的审计规范等问题，通过何种途径实现全覆盖成了摆在当前最急迫的问题。本文从财政大审计、经济责任审计、政策措施落实跟踪审计三大平台出发，结合预算执行审计、党政领导干部和国有企业负责人经济责任审计、政策措施落实情况审计等项目实践，探索审计全覆盖的内容和路径，提出了应当通过建立健全与审计监督全覆盖相适应的工作机制、全国统筹实施重大项目、利用大数据资源和技术实施行业监督全覆盖、基于分层抽样的普遍性审计等方法来实现全覆盖，并从提升审计队伍的专业胜任能力、创新审计业务组织模式、统筹安排审计资源、加强以大数据技术为核心的信息技术储备、提高审计质量管理和审计风险控制水平等方面提出有关建议。

【关键词】 国家审计 全覆盖 路径 大数据 抽样技术

目 录

- 一、当前推进审计监督全覆盖中存在的主要问题和原因分析
- 二、实践审计监督全覆盖的主要途径
- 三、审计监督全覆盖的实现方式
- 四、推进审计监督全覆盖的对策和建议
- 参考文献

一、当前推进审计监督全覆盖中存在的主要问题 and 原因分析

(一) 审计监督全覆盖的含义及差距

国家审计全覆盖，是指全国各级审计机关按照《审计法》《审计法实施条例》等制度规定，对公共资金、国有资产和国有资源、各级党政和国有企业领导干部等审计对象实施有重点、有深度的全面审计监督。刘家义审计长在2014年全国审计工作会议的讲话中指出，要实现“有深度、有重点、有步骤、有成效”的“四有”审计监督全覆盖。然而当前审计任务繁重，受审计人员数量和能力结构不能满足审计工作的需求，缺乏系统的审计项目计划等因素的影响，导致了距离实现审计监督全覆盖还存在一定的差距。以审计署上海特派办为例，近3年开展的审计项目中，除每年地方政府财政大格局审计由上海特派办独立实施外，多数审计项目为审计署统一部署，在上海特派办管辖范围内的上海、浙江地区未开展过独立系统的国有资产审计项目，缺少完整的国有资源审计计划。

实现审计监督全覆盖并非朝夕之事，但为保障“十三五”期间能实现逐步审计监督全覆盖，全国各级审计机关根据党中央和国务院的指示，积极应对国家治理能力现代化的审计需求，制订科学合理的审计项目计划，统筹调配审计资源，逐步推进审计监督全覆盖。

(二) 当前审计监督全覆盖体系存在的主要问题

在担负审计监督全覆盖责任和使命的同时，审计机关也面临着巨大的挑战，在审计对象、审计组织模式、审计规范体系等方面仍存在一定问题。

1. 上下级审计机关协同作战的财政资金审计仍处于起步阶段

财政资金审计涉及的层级多，从中央到省到乡镇各级财政部门，资金

中国审计学会2015年度合作课题研究报告选编

4

分布多、广、散，由各级审计机关分散监管。审计机关在不改变现有审计人员总体数量的基础上，要实现财政资金审计监督的全覆盖，旧的工作方式方法已不能满足要求，必须强化上级审计机关对下级审计机关的领导，推进不同层级审计机关的协作。当前审计署整合地方审计机关协同作战的模式还不成熟，一定程度上仍处于离散状态，不利于对分散层级资金审计任务的开展。

2. 国有资产审计监督对象仍存在一定空白

中办、国办《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》和《关于实行审计全覆盖的实施意见》中进一步明确审计机关应着力构建横向到边、纵向到底的审计监督网络，加强境外国有资产的审计监督，实现境内境外审计一体化、同步化。目前对国有企业领导干部经济责任审计存在覆盖面有限、审计深度欠缺等问题，对国有企业境外机构投资的审计开展得还很少，对国有资产变动趋势的关注不多。审计机关应围绕国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》要求的“实行企业国有资产审计监督全覆盖，建立对企业国有资本的经常性审计制度”目标，加大力量填补国有资产审计对象的空白，加强对国有资产变动、国有资本授权经营体制的监督，加快实施对“走出去”国有资产的监督。

3. 国有资源审计全覆盖缺乏成熟的审计规范

中办、国办《关于实行审计全覆盖的实施意见》中明确审计机关应检查国有资源管理和开发利用过程中遵守国家法律法规情况，贯彻执行国家重大政策措施和宏观调控部署情况。我国的自然资源种类繁多、数量庞大，各地自然资源资产类型、存量等差异较大，自然资源的基础及其变化受多重因素的影响，目前我们的审计人员对自然资源资产相关信息匮乏，审计规范尚不健全，缺少可复制和推广的经验方法。《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》形成了一套比较成熟、符合实际的审计规范，但国有资源难以量化与质化、相关法规政策的缺乏等现实情况一定程度上制约了试点方案的推进速度。

4. 政策措施落实情况跟踪审计存在一定审计盲区

2014年8月起审计署实施的稳增长等政策措施贯彻落实情况跟踪审计，在保障党中央、国务院的政令畅通、推进政策落地中起到了政策落实

督查员的重要作用。但目前政策措施落实情况跟踪审计还没有形成完整的体系,审计中存在碎片化、局部化的问题,将较多的精力放在重大工程和重点资金等相对容易的事项,而对事关全局和宏观调控的重大政策,特别是涉及特点难点问题的前沿政策、行业政策等研究不深,预判性、前瞻性不够,对于一些资金总量虽然有限,但政策涉及面广、影响深远、与群众切身利益密切相关的领域仍存在一定的监督盲区,与被审计区域的特点结合不够紧密,难以真正发挥审计的监督作用。

(三) 审计全覆盖存在问题的原因分析

1. 审计任务繁重,审计资源难以充分利用

实现审计监督全覆盖,面临着审计覆盖面广和审计力量有限之间的巨大矛盾。一方面,各类专项审计不断增多,审计力量的增长速度没有跟上审计任务突增的要求,同时由于缺乏合理的审计计划,难免出现疲于应付任务的情况;另一方面,尽管各级审计机关积极适应大兵团作战的形势,但在统一作战的过程中,仍缺乏明确的审计标准,难以保证审计要求自上而下不打折扣,致使审计力量不能充分利用。

2. 传统审计模式耗时耗力,大数据综合分析平台审计仍处于起步阶段

传统的审计项目审计模式一般是单个开展,实地现场审计占用时间长,各被审计单位之间的数据不能完全地相互关联,形成了一个个数据孤岛,审计经验不能得到充分复制推广。随着全覆盖的推进和大数据技术的推广,各级审计机关均在探索搭建数据分析平台,但从信息数据的标准来看,即使同一行业的不同单位对同类数据的表现形式亦有不同,跨行业的数据整合仍存在较大难度,目前尚未形成统一的口径。大数据综合分析平台审计的理论研究和实践经验都较缺乏,相应的专业人才较少,加大了审计机关对有关数据采集和应用的难度,制约了审计监督全覆盖的进度。

3. 社会资源调动有限,第三方监督平台未能得到充分利用

作为党和国家监督体系的重要组成部分,审计监督的责任日益加重,但同时审计机关对于调动各方社会资源共同监督被审计对象仍存在不足。一方面,对非保密事项、一些监督死角和盲区,未能有效协调社会监督、媒体监督等第三方监督平台的力量,以利于更好发挥国家审计的独立监督

作用；另一方面，由于各地审计机关财力不均，社会审计发展不均衡，向社会购买审计力量的模式只在个别发达地区有限运用，不利于缓冲审计监督全覆盖的繁重任务。

二、实践审计监督全覆盖的主要途径

要实现审计监督全覆盖，目标是中心，途径是关键，应当重点研究实现怎样的审计全覆盖和怎样实现审计全覆盖。为此应做好两个统筹：一是统筹管理好审计署和地方各级审计机关管辖的各类审计对象，全国各级审计机关要在审计署的统一部署下，结合本地区本部门的实际，制订科学高效的审计规划、计划，统筹审计资源科学调配审计人财物，使得中长期发展规划、年度项目计划、滚动计划相辅相成，做到动态化的应审尽审、凡审必严。二是统筹好信息审计与行为审计之间的关系。既着眼于微观的财务与其他各类非财务信息的真实性、完整性开展审计，对国有资产、国有资源的分配、使用和管理效果效益进行评价，也要从宏观入手，针对国民经济运行中的体制机制问题、政策措施落实过程中的全局性和普遍性问题，对各级党政领导干部、国有企业主要负责同志经济责任履行行为开展全方位审计，做到信息审计与行为审计的有机统一。本文拟在两个统筹的基础上，结合具体案例，从构建财政审计大平台、经济责任审计大平台、政策措施落实跟踪审计大平台三个方面探究国家审计全覆盖的具体途径。

（一）财政审计大平台审计全覆盖途径研究

1. 财政审计大平台及其全覆盖的内容

财政审计的全覆盖是财政审计大平台的内生要求和首要意义。董大胜（2010）对财政审计大平台做过如下阐述：财政审计大平台，就是要以完整的财政范围为覆盖面，在审计署及其派出机构、地方各级政府审计机关之间、在同一个审计机关的不同部门之间，对财政审计在确定一段时间范围内具体的审计目标、制订年度审计计划、编制具体审计项目审计实施方